



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

**MARCOS ROBERTO MEDEIROS**

**ANÁLISE DO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
NA FISCALIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS  
REQUISITOS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL  
DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COM O ADVENTO DA  
LEI 13.146/2015**

**BRASÍLIA**

**Outubro / 2018**

**MARCOS ROBERTO MEDEIROS**

**ANÁLISE DO PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
NA FISCALIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS  
REQUISITOS DE ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL  
DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA COM O ADVENTO DA  
LEI 13.146/2015**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

**BRASÍLIA**

**Outubro / 2018**

MARCOS ROBERTO MEDEIROS

**Análise do papel do Tribunal de Contas da União na fiscalização da  
implementação dos requisitos de acessibilidade e inclusão social das pessoas  
com deficiência com o advento da Lei 13.146/2015**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em  
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e aprovada pela  
banca examinadora composta pelos seguintes integrantes:

---

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (Orientador)

---

Prof. Dra. Daniela Marques de Moraes (Examinadora)

---

Valéria Cristina Gomes Ribeiro (Examinadora)

Aos meus pais e ao meu marido.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que me acompanharam nessa caminhada para a conclusão de mais uma etapa de minha formação pessoal e profissional, em especial:

A meu marido, Juci, que aceitou o desafio de cursar direito junto comigo;

Aos meus pais, Albertina e Guido, pelo amor que sempre me deram;

Ao Professor Mamede Said Maia Filho, pela orientação na elaboração do presente trabalho e pelo conhecimento transmitido;

Às examinadoras Daniela Marques de Moraes e Valéria Cristina Gomes Ribeiro pela gentileza de terem aceitado participar da banca;

Aos professores da UnB, por todos os ensinamentos passados;

Aos amigos do curso de Direito, pelo incentivo e pela prazerosa convivência durante a graduação.

## RESUMO

Historicamente, as pessoas com deficiência foram relegadas a segundo plano pelos governantes e administradores públicos. A acessibilidade, que é o caminho para alcançar sua inclusão social, nem sempre é tratada da forma que deveria, o que acaba por excluir essas pessoas da cidadania plena. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, vários direitos das pessoas com deficiência foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro. Apesar de alguns desses direitos estarem previstos na própria Carta Magna, as maiores conquistas vieram com a promulgação, com *status* constitucional, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 2008 e com a instituição do Estatuto da Pessoa com Deficiência pela Lei nº 13.146 em 2015. Entretanto, de nada adianta possuir direitos, se eles não são cumpridos efetivamente. A fim de evitar isso, o legislador incluiu um dispositivo no Estatuto da Pessoa com Deficiência que dispõe sobre a observação, pelos órgãos de controle interno e externo, do cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes, na realização de inspeções e de auditorias. É nesse contexto, que o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão que realiza o controle externo da administração pública federal em auxílio ao Congresso Nacional, tem um papel de destaque. Diante desse cenário, considerando os aspectos inovadores da nova Lei, o presente trabalho buscará avaliar em que grau o Tribunal de Contas da União tem competência, e o dever, de fiscalizar as obrigações trazidas pela Lei.

**Palavras-chave:** Pessoas com deficiência. Acessibilidade. Inclusão social. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Tribunal de Contas da União. TCU.

## **ABSTRACT**

Historically, people with disabilities have been relegated to the background by government officials and administrators. Accessibility, which is the way to achieve their social inclusion, is not always treated the way it should, which ends up excluding those people from full citizenship. Since the enactment of the Federal Constitution of 1988, several rights of persons with disabilities have been incorporated into the Brazilian legal system. Although some of these rights were foreseen in the Constitution itself, the greatest achievements came with the enactment, with constitutional status, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in 2008 and the establishment of the Statute of Persons with Disabilities under Law No. 13,146 in 2015. However, it is useless to have rights if they are not fulfilled effectively. In order to avoid this, the legislator included a provision in the Statute of the Person with Disabilities that provides for the observation, by internal and external control bodies, of compliance with legislation on disabled persons and of accessibility standards in force, in the performance of inspections and audits. It is in this context that the Federal Court of Accounts (TCU), which performs the external control of the federal public administration in support of the National Congress, plays a prominent role. Given this scenario, considering the innovative aspects of the new Law, the present work will seek to assess to what degree the Brazilian Court of Accounts has the competence, and duty, to supervise the obligations brought by the Law.

**Keywords** : Disabled people. Accessibility. Social inclusion. Statute of the Person with Disabilities. Federal Court of Accounts. TCU.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil  
ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Caixa - Caixa Econômica Federal  
Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos  
DPU - Defensoria Pública da União  
e-Mag - Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico  
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social  
Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária  
LBI – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência  
Libras - Língua Brasileira de Sinais  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
OAC - Orientações para Auditoria de Conformidade  
PAC - Padrões de Auditoria de Conformidade  
PCD - Pessoas com Deficiência  
SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil  
STF - Supremo Tribunal Federal  
TCU – Tribunal de Contas da União



## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	8
Introdução .....	10
1. O Controle da Administração Pública Federal.....	13
1.1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) .....	13
1.2. O Controle Externo no Brasil.....	15
1.3. Os Tipos de Fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU).....	18
2. Os Direitos das Pessoas com Deficiência na Legislação Brasileira.....	22
2.1. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência .....	22
2.2. As Primeiras Leis sobre Acessibilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	25
2.3. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).....	27
3. A atribuição do TCU na fiscalização dos requisitos de acessibilidade e de inclusão social das pessoas com deficiência .....	29
3.1. Instrumentos de Fiscalização na Promoção da Acessibilidade e da Inclusão da Pessoa com Deficiência .....	30
3.2. Auditorias Contábeis, Financeiras e Orçamentárias.....	31
3.3. Auditorias Operacionais.....	33
3.4. Fiscalização Patrimonial .....	36
3.5. Fiscalizações anteriores à Lei 13.146/2015.....	37
3.6. O dever de fiscalizar após a Lei 13.146/2015 .....	40
Conclusão .....	44
Referências bibliográficas .....	47

## **Introdução**

Os gestores dos órgãos e entidades públicos tem o dever de obedecer a toda a legislação vigente, em conformidade com o princípio da legalidade na administração pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

No que diz respeito aos direitos das pessoas com deficiência, o ordenamento jurídico brasileiro possui variadas normas que preveem a implantação de recursos de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência. Essas normas se complementam entre si e permitem aos operadores do direito, em especial os gestores públicos, que apliquem a norma positivada em busca de tal finalidade.

Dentre as normas mais importantes sobre o tema destacam-se a própria Constituição Federal, que traz em seu texto alguns dispositivos relacionados à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi aprovada por cada Casa do Congresso Nacional em consonância com o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, e, portanto, é equivalente a uma emenda constitucional e, mais recentemente, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência e como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI).

Em vigência desde janeiro de 2016, o Estatuto da Pessoa com Deficiência trouxe significativo avanço normativo ao assegurar de forma mais clara o direito de as pessoas com deficiência serem incluídas na vida social nas mais diversas esferas, por meio de garantias básicas de acesso a serem concretizadas por meio de políticas públicas. Esse diploma legal destina-se a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

A fiscalização dessas normas, em consonância com o art. 70 da Constituição Federal, deve ser realizada por meio de controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. Na esfera federal, o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme dispõe o art. 71 da nossa Carta Magna.

O inciso IV do artigo constitucional citado acima prevê que compete ao Tribunal de Contas da União realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nessas inspeções e auditorias, o TCU verificará se os órgãos fiscalizados estão cumprindo a legislação, ou seja, o Tribunal aferirá o cumprimento do princípio da legalidade administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Entretanto, não são só os órgãos e entidades fiscalizados pelo TCU que devem obedecer ao princípio da legalidade administrativa, a própria Corte de Contas também deve obedecê-lo. Dessa forma, o Tribunal de Contas deve cumprir o que diz o art. 93 do Estatuto da Pessoa com deficiência, que assim dispõe:

Art. 93. Na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controles interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

Assim, desde 2 de janeiro de 2016, quando entrou em vigor a Lei nº 13.146/2015, o Tribunal de Contas da União deve observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes em todas as inspeções e auditorias que realizar.

Salienta-se que o artigo acima mencionado não se restringe à fiscalização somente do cumprimento dos dispositivos do próprio Estatuto, mas de toda a legislação relativa à pessoa com deficiência, o que inclui também a Constituição Federal, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei nº 7.853/1989, a Lei nº 10.048/2000, a Lei nº 10.098/2000, o Decreto nº 3.298/1999, o Decreto nº 5.296/2004, o Decreto nº 9.296/2018, além das normas de acessibilidade vigentes, o que abrange todas as NBRs (Normas Brasileiras) sobre acessibilidade física e as normas sobre acessibilidade digital do Governo Federal, como o eMag – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico.

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a apresentar as principais discussões acerca do papel do Tribunal de Contas da União na fiscalização da implementação dos requisitos de acessibilidade e inclusão social das pessoas com deficiência com o advento da Lei nº 13.146/2015.

Para tanto, a temática foi dividida em três capítulos. No primeiro, será feita uma breve abordagem teórica acerca do controle da administração pública federal, mormente do controle externo exercido pelo TCU. Em seguida, o segundo capítulo cuidará dos

direitos das pessoas com deficiência, assim como da legislação pertinente. Já o terceiro capítulo será dedicado à análise do dever do Tribunal de Contas da União de avaliar o cumprimento, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

# **1. O Controle da Administração Pública Federal**

## **1.1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)**

No Estado Nacional Absolutista, o controle das receitas e despesas públicas existente até então destinava-se precipuamente ao próprio soberano. Já o Estado de Direito caracterizou-se pela crescente instituição de mecanismos de controle sobre a atuação das autoridades públicas.

Furtado (2016) afirma que a necessidade de que toda e qualquer atividade desenvolvida pelo estado esteja sujeita a diferentes níveis ou mecanismos de controle se faz presente desde que se concebeu o Estado de Direito. Segundo ele, nos estudos de Montesquieu sobre a separação dos poderes ou funções do Estado, a importância e a necessidade de controle resultam evidentes. Ou seja, nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas por outro poder.

O controle consiste no poder de fiscalização exercido pelos órgãos competentes sobre a administração pública aos quais a lei atribui essa função. Há dois tipos de controle: o interno e o externo. O Controle externo é realizado por órgão de fora da estrutura do poder que está sendo fiscalizado. Por outro lado, o controle interno é realizado por órgão que faz parte da estrutura do poder fiscalizado.

Em muitos países, incluindo o Brasil, o controle externo é feito principalmente pelo Parlamento com o auxílio das chamadas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). De acordo com Matias-Pereira (2010), as funções das EFS dividem-se em duas vertentes: aumentar a eficiência das políticas públicas e evitar irregularidades e desvios.

Para que as fiscalizações realizadas pelas EFS sejam desempenhadas de forma eficiente e atinjam todos os órgãos, essas entidades, como autoridades fiscalizadoras máximas, devem atuar com certo grau de independência no controle das contas públicas, de forma a auxiliar os demais Poderes e a própria população, no controle da legalidade e economicidade dos atos administrativos (TORRES, 2012).

Dois sistemas de controle externo podem ser adotados, a depender da organização política de cada país: Tribunais de Contas e Controladorias ou Auditorias Gerais. As principais diferenças entre esses sistemas estão relacionadas com a forma de organização dos órgãos e com o poder coercitivo de suas decisões (LIMA, 2015). Tanto os Tribunais de Contas quanto as Controladorias ou Auditorias Gerais são Entidades Fiscalizadoras Superiores, embora com características distintas.

Quanto à organização dos órgãos, os Tribunais de Contas, ou Conselho de Contas, são órgãos colegiados, enquanto as Auditorias Gerais são órgãos singulares, em que suas opiniões são manifestadas de forma monocrática.

Já em relação ao poder coercitivo, a função fiscalizadora dos Tribunais de Contas permite a aplicação de multas, débitos e sanções de forma coercitiva, enquanto no sistema de Auditorias Gerais, suas decisões têm caráter opinativo e consultivo, sem poder coercitivo.

Lima (2015) classifica as funções dos tribunais de contas em nove grupos:

- Fiscalizadora: Relaciona-se à realização de auditorias e diligências, envolvida com aspectos investigatórios e avaliação de programas.
- Opinativa: Contribuição na gestão da administração pública ao emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República e chefe dos poderes, sem caráter vinculativo.
- Julgadora: Responsável por julgar as contas dos responsáveis por bens e recursos públicos, além daqueles responsáveis por prejuízo ao erário.
- Corretiva: Com grande importância para o aprimoramento da gestão de recursos públicos, essa função refere-se a recomendações aos órgãos e fixação de prazos para seguirem providências.
- Consultiva: Consulta para assunto de sua competência e parecer sobre regularidade de despesas.
- Informativa: Função relacionada com prestar informação acerca dos trabalhos realizados e dados advindos de outros órgãos da Administração Pública.
- Ouvidora: Recebe denúncias e representações feitas por conta de irregularidades.
- Normativa: Expedir atos e instruções normativas sobre suas atribuições e sobre a organização dos processos de sua competência.
- Sancionadora: Em uma de suas funções mais importantes, o tribunal tem competência para decretar indisponibilidade de bens, aplicar multa, imputar débito, declarar inidoneidade para licitar, entre outras funções.

Essas funções têm estreita relação com o dever de tornar mais efetivo o controle dos recursos públicos cuja gestão depende de administradores e servidores públicos.

Entretanto, para ser eficaz, o controle deve ser realizado em tempo oportuno, e se houver necessidade, seguido de sanções (CASSARRO, 1997).

O Brasil adotou o sistema de Tribunais de Contas, sendo o Tribunal de Contas da União (TCU) o órgão responsável por auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo na Administração Pública (DI PIETRO, 2007).

## **1.2. O Controle Externo no Brasil**

No Brasil, o titular do controle externo é o Congresso Nacional, conforme se extrai do art. 70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo realizado pelo Congresso contribui para a concretização do Princípio Republicano, sobretudo no que tange à destinação dos recursos recolhidos junto à sociedade. Entretanto, em se tratando de órgão de composição eminentemente política, o Congresso Nacional necessita de apoio técnico para se desincumbir da missão (AGUIAR, 2008). Além disso, com o crescimento do aparelho estatal, tornou-se indispensável a existência de um órgão que auxiliasse a desempenhar a função do controle externo sobre a administração (SPECK, 2002).

Diante disso, o art. 89 da Constituição de 1891 instituiu entidade cujo objetivo era supervisionar a atividade administrativa de todo o aparelho estatal. Essa entidade era o Tribunal de Contas da União (TCU), que foi propriamente instalada somente em 1893.

A extensão e o modo de atuação dos tribunais de contas no Brasil, seja o TCU ou os tribunais de contas estaduais, mudaram consideravelmente de acordo com o momento histórico vivido pelo país. Na vigente Constituição Federal, o TCU teve suas funções substancialmente dilatadas (VUOLO, 2007).

A vigente Constituição Federal, em seu art. 71, atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU) o auxílio ao Poder Legislativo para o exercício desse controle, elencando em seguida suas principais atribuições como realizar inspeções e auditorias de natureza

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Cabe destacar que essas competências delegadas pela constituição ao TCU são privativas, ou seja, não podem ser avocadas pelo Congresso Nacional.

As competências atribuídas pelo art. 71. Da Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União são:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;



VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Como se observa, a Constituição Federal, art. 71, § 3º, atribuiu ao TCU competências muito além do declaratório de irregularidades, principalmente ao atribuir ao tribunal o poder de constituir título executivo sem a prévia necessidade de ações de conhecimento (VELOSO, 2007). Título executivo pode ser conceituado como instrumento por meio do qual se obtém a certeza necessária para que se possa proceder à execução forçada, não sendo necessária coisa outra para a execução, além do inadimplemento do devedor (FERNANDES, 2002). Ou seja, as decisões proferidas pelo TCU constituem um ato jurídico que equivale a uma sentença e são consideradas títulos executivos extrajudiciais, já que o tribunal não pertence ao judiciário.

O Tribunal de Contas da União é formado por nove ministros e suas decisões são prolatadas por meio de Acórdãos. A Constituição Federal definiu, em seu art. 73, § 2º, que a escolha dos ministros seria feita da seguinte forma:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Cabe ressaltar que há certa controvérsia sobre o pertencimento do Tribunal de Contas da União a um dos três Poderes da União. Bandeira de Mello, seguindo posição quase unânime dos constitucionalistas brasileiros, afirma que "nenhuma dúvida se propõe quanto ao fato de que o Tribunal de Contas é alheio ao bloco orgânico formador do Poder Executivo e à unidade orgânica componente do Judiciário" (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 63).

A questão que ainda suscita discussão é sobre o pertencimento ou não do TCU ao Poder Legislativo, principalmente pelas dúvidas colocadas pela própria Constituição Federal, que incluiu a instituição do Tribunal no Capítulo I do Título IV da Constituição

da República ("Do Poder Legislativo"), além de descrever, em seu art. 71, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Furtado (2016) é um dos autores que considera o Tribunal de Contas da União como pertencente ao Poder Legislativo, conforme ele afirma no trecho abaixo de seu livro que “o Brasil segue, como era de se esperar, o modelo difundido na América Latina, em que se atribui a um Tribunal de Contas vinculado ao Poder Legislativo o exercício do controle dos gastos públicos”.

Uma outra parte da doutrina discorda do entendimento acima, como é o caso de Bandeira de Mello (2009, p. 68), que afirma que:

Para que algo se possa considerar interior, intestino a um corpo orgânico, cumpre que existam os vínculos de subordinação, o liame hierárquico ou, quando menos, o vínculo de controle. Um dos dois teria que existir e, no caso do Tribunal de Contas, não existe. O Tribunal de Contas, em verdade, não é subordinado ao Legislativo, nem está sob a tutela dele.

Sem querer se alongar na polêmica discussão, pode-se concluir que o Tribunal de Contas da União constitui órgão constitucional não inserido em nenhum dos Três Poderes da República. Esse é o entendimento da doutrina majoritária:

(...) na atualidade, mesmo havendo formalmente o desdobramento em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – a materialidade do exercício do poder tem demonstrado a coexistência de vários centros de poder dentro do Estado, com controles recíprocos, que tornam mais apropriada a identificação desses centros de poder por meio das funções do Estado, não pela divisão formal dos poderes. (MILESKI, 2009, p. 117)

“em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes”. (MEDAUAR *apud* MELLO, 2009, p. 66)

“O TCU se posta como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais”. (BRITTO *apud* MELLO, 2009, p. 68)

### **1.3. Os Tipos de Fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)**

Conforme já analisado anteriormente, é no artigo 71 da constituição que fica estabelecido que o controle externo fica a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Também de acordo com a conclusão que se chegou no item anterior, o TCU não está subordinado a nenhum dos Poderes da República. Esse é também

o entendimento de Silva (2009), que destaca que o uso do termo “auxílio” não pode ser confundido com órgão subordinado ou órgão auxiliar, o que pressuporia subordinação. Para ele, o Tribunal de Contas da União é órgão de controle externo com autonomia administrativa e financeira e não está subordinado a outros órgãos ou poderes.

Apesar dessa autonomia do TCU em relação ao Poder Legislativo, cabe destacar que, conforme estabelecido no art. 71, inciso IV, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, bem como Comissão técnica ou de inquérito do Congresso Nacional ou de uma das casas, podem solicitar ao Tribunal de Contas da União inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a serem realizadas nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades que utilizem recursos públicos da União.

As inspeções e auditorias referidas no dispositivo acima, e que também podem ser realizadas por iniciativa do próprio Tribunal, são espécies de fiscalização. Além dessas duas modalidades de fiscalização previstas na Constituição Federal, o Regimento Interno do TCU, em seu art. 1º, inciso II, ainda incluiu o acompanhamento como um instrumento de fiscalização passível de ser solicitado pelo Poder Legislativo:

II – realizar, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou das respectivas comissões, auditorias, inspeções ou acompanhamentos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição; (BRASIL, 2015)

O Levantamento e o Monitoramento, apesar de não constarem, nem na Constituição Federal, nem no Regimento Interno do Tribunal, como passíveis de serem solicitados pelo Congresso Nacional, por uma de suas casas ou por suas comissões, são também instrumentos de fiscalização que o TCU pode lançar mão para atingir seus objetivos.

Dessa forma, os cinco instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas da União são: levantamento, acompanhamento, monitoramento, inspeção e auditoria.

Os levantamentos são utilizados pelo TCU para (BRASIL, 2015):

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas,

projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Já o acompanhamento é o instrumento utilizado para se realizar fiscalizações de forma concomitante aos atos da Administração Pública. Ele é utilizado para (BRASIL, 2015):

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

O monitoramento, diferentemente do acompanhamento que é executado de forma concomitante aos atos, é o instrumento de fiscalização utilizado do pelo Tribunal de Contas para verificar o cumprimento, por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública, das deliberações emanadas em seus Acórdãos e os resultados dela advindos (BRASIL, 2015).

As inspeções, que, juntamente com as auditorias, estão previstas como instrumentos de fiscalização inclusive no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, são utilizadas pelo TCU para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Por fim, existe a auditoria, que é o instrumento mais completo que dispõe o Tribunal de Contas da União para fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública federal e seus gestores. As auditorias são utilizadas para (BRASIL, 2015):

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

### III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Dos instrumentos de fiscalização citados acima, a auditoria é a que tem o escopo mais amplo e maior potencial de efetuar mudanças nos órgãos e entidades da Administração Pública. A Auditoria consiste na comparação de uma situação concreta com a finalidade de avaliar essa situação à luz de parâmetros definidos (BRAGA, 2012). A auditoria, de forma geral, é o exame independente e objetivo de uma situação ou condição, em confronto com um critério ou padrão preestabelecido, para que se possa opinar ou comentar a respeito para um destinatário predeterminado. Por muito tempo a auditoria era voltada para a descoberta de erros e fraudes. Entretanto, a auditoria evoluiu e passou focar não só sobre os fatos já passados, mas também a ter uma função preventiva e orientadora, mais consentânea com uma visão prospectiva de contribuir para o alcance de objetivos e para a melhoria do desempenho da administração pública. (BRASIL, 2011a)

A maioria dos autores utiliza a nomenclatura auditoria governamental para se referir à auditoria realizada no setor público. Ela pode ser conceituada como o exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e a aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (AMARAL JUNIOR et al, 2010).

Para Peter e Machado (2009), a Auditoria Governamental tem como finalidade comprovar a legalidade e a legitimidade e avaliar os resultados, quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entidades supervisionadas da Administração Pública, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, dando suporte ao pleno exercício da supervisão ministerial.

## **2. Os Direitos das Pessoas com Deficiência na Legislação Brasileira**

### **2.1. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**

O ordenamento jurídico brasileiro possui variadas normas que preveem a implantação de recursos de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência. Essas normas se complementam entre si e permitem aos operadores do direito, em especial os gestores públicos, que apliquem a norma positivada em busca de tal finalidade. Por outro lado, a falta de acessibilidade e de inclusão implicará no desrespeito dessas normas e numa possível responsabilização desses gestores.

Uma das normas mais importantes nesse assunto é a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi promulgada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2006. O Brasil se tornou signatário dessa importante Convenção em 30 de março de 2007. No ano seguinte, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 186/2008, e, posteriormente, foi promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto 6.949/2009.

Essa Convenção foi aprovada, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Dessa forma, em consonância com o art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, ela é equivalente a uma emenda constitucional.

O propósito da Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente (BRASIL, 2009a). A Convenção também delimitou o conceito de pessoas com deficiência como sendo aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2009a).

Os princípios gerais da Convenção servem para guiar os Estados-Partes em sua aplicação. Eles estão definidos no art. 3º do documento e são os seguintes (BRASIL, 2009a):

- “a) O respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas;
- b) A não-discriminação;
- c) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade;

- d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade;
- e) A igualdade de oportunidades;
- f) A acessibilidade;
- g) A igualdade entre o homem e a mulher;
- h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.”

O art. 4º da Convenção traz as obrigações gerais com as quais os Estados-Partes se comprometeram (BRASIL, 2009a):

“1.Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:

- a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;
- b) Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência;
- c) Levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência;
- d) Abster-se de participar em qualquer ato ou prática incompatível com a presente Convenção e assegurar que as autoridades públicas e instituições atuem em conformidade com a presente Convenção;
- e) Tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada;
- f) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços, equipamentos e instalações com desenho universal, conforme definidos no Artigo 2 da presente Convenção, que exijam o mínimo possível de adaptação e cujo custo seja o mínimo possível, destinados a atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência, a promover sua disponibilidade e seu uso e a promover o desenho universal quando da elaboração de normas e diretrizes;
- g) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento, bem como a disponibilidade e o emprego de novas tecnologias, inclusive as tecnologias da informação e comunicação, ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, adequados a pessoas com deficiência, dando prioridade a tecnologias de custo acessível;
- h) Propiciar informação acessível para as pessoas com deficiência a respeito de ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, incluindo novas tecnologias bem como outras formas de assistência, serviços de apoio e instalações;
- i) Promover a capacitação em relação aos direitos reconhecidos pela presente Convenção dos profissionais e equipes que trabalham com pessoas com deficiência, de forma a melhorar a prestação de assistência e serviços garantidos por esses direitos.

2.Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.

3.Na elaboração e implementação de legislação e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, os Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência, inclusive crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas.

4.Nenhum dispositivo da presente Convenção afetará quaisquer disposições mais propícias à realização dos direitos das pessoas com deficiência, as quais possam estar contidas na legislação do Estado Parte ou no direito internacional em vigor para esse Estado. Não haverá nenhuma restrição ou derrogação de qualquer dos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte da presente Convenção, em conformidade com leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob a alegação de que a presente Convenção não reconhece tais direitos e liberdades ou que os reconhece em menor grau.

5.As disposições da presente Convenção se aplicam, sem limitação ou exceção, a todas as unidades constitutivas dos Estados federativos.”

No que diz respeito à acessibilidade (art. 9, Decreto 6.949/2009), a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência prevê que os Estados-Partes signatários devem seguir, entre outras, as seguintes orientações (BRASIL, 2009a):

“1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a. Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e locais de trabalho;

b. Informações, comunicações e outros serviços, inclusive serviços eletrônicos e serviços de emergência;

2. Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para:

a. Desenvolver, promulgar e monitorar a implementação de normas e diretrizes mínimas para a acessibilidade das instalações e dos serviços abertos ao público ou de uso público;

b. Assegurar que as entidades privadas que oferecem instalações e serviços abertos ao público ou de uso público levem em consideração todos os aspectos relativos à acessibilidade para pessoas com deficiência;

c. Proporcionar, a todos os atores envolvidos, formação em relação às questões de acessibilidade com as quais as pessoas com deficiência se confrontam;

d. Dotar os edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público de sinalização em Braille e em formatos de fácil leitura e compreensão;

e. Oferecer formas de assistência humana ou animal e serviços de mediadores, incluindo guias, leitores e intérpretes profissionais da língua de sinais, para facilitar o acesso aos edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público;

f. Promover outras formas apropriadas de assistência e apoio a pessoas com deficiência, a fim de assegurar a essas pessoas o acesso a informações;

g. Promover o acesso de pessoas com deficiência a novos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, inclusive à internet;

h. Promover, desde a fase inicial, a concepção, o desenvolvimento, a produção e a disseminação de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, a fim de que esses sistemas e tecnologias se tornem acessíveis a custo mínimo.”

As orientações extraídas da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas objetivam permitir que as pessoas com



deficiência participem plenamente, com independência, “e todos os aspectos da vida”. Mais do que isso, a Convenção prevê que as pessoas com deficiência devem ter acesso ao “meio físico, ao transporte, à informação e comunicação”, em igualdade de oportunidade com as demais pessoas da sociedade.

No que diz respeito à igualdade de oportunidade, a Convenção colocou a acessibilidade em um patamar de qualidade que não seja inferior ao fornecido aos demais membros da sociedade.

Pode-se concluir que a Convenção obriga os Estados-Partes a desenvolverem políticas públicas voltadas para a acessibilidade. Essas políticas devem objetivar que as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida tenham iguais oportunidades na vida, algo que tem uma abrangência maior do que a simples melhoria nas condições de acesso aos meios físicos, de transporte ou de comunicação.

## **2.2. As Primeiras Leis sobre Acessibilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

A própria Constituição Federal já traz em seu texto alguns dispositivos relacionados à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência. O art. 23, inciso II, estabelece como sendo competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. O art. 227, § 2º, também trata do assunto ao estabelecer que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. De forma semelhante, o art. 244 tratou da adaptação dos equipamentos urbanos existentes ao estabelecer que a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

Em 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal Brasileira, foi editada a Lei nº 7.853/1989, que dispôs “sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público...”. Já no ano 2000, foi editada a Lei 10.098/2000, que estabeleceu “normas gerais e critérios

básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida...”. Ainda em 2000, foi editada a Lei 10.048/2000, que tratou da prioridade de atendimento às pessoas com deficiência, idosos, gestantes, lactantes e as acompanhadas por crianças de colo.

No ano de 2004, foi editado o Decreto 5.296/2004, que regulamentou tanto a Lei 10.098/2000 quanto a Lei 10.048/2000. Esse Decreto tratou das condições gerais de acessibilidade, da implementação da acessibilidade arquitetônica e urbanística, do atendimento prioritário, da acessibilidade na habitação de interesse social, da acessibilidade aos bens culturais imóveis, da acessibilidade aos serviços de transporte coletivo e do acesso à informação e à comunicação. Em seu art. 14, o Decreto estabeleceu que, na promoção da acessibilidade, além das regras gerais previstas no diploma e de disposições contidas na legislação de estados, municípios e Distrito Federal, deveriam ser observadas as normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

As normas técnicas da ABNT são referência para uma série de ações previstas no Decreto, tais como: concessão ou renovação de alvará de funcionamento ou de carta de *habite-se*; planejamento e urbanização de vias, praças, logradouros, parques e demais espaços de uso público; escolha do mobiliário utilizado no atendimento diferenciado e prioritário; construção de rampas; aquisição de equipamento eletromecânico de deslocamento vertical; instalação de balcões de atendimento ou bilheterias; instalação de sanitários para uso por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida; rotas de fuga e saídas de emergência; vagas em estacionamentos externos ou internos das edificações de uso público ou coletivo. Da mesma forma, a Lei 10.098/2000 indica as normas técnicas da ABNT como referência para uma série de regras e disposições.

Das várias normas técnicas da ABNT que detalham as condições e exigências para o atendimento pleno do aspecto da acessibilidade, destacam-se a NBR 15599 (Acessibilidade – Comunicação na prestação de serviços), a NBR 15290 (Acessibilidade em comunicação na televisão) e a NBR 9050 (Acessibilidade de pessoas com deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos). Para que se tenha uma ideia de sua dimensão e complexidade, a NBR 9050, no que se refere à acessibilidade, estabelece medidas físicas e características técnicas para calçadas, vagas de garagem e estacionamento, sanitários, vestiários, cinemas, teatros, auditórios, restaurantes, refeitórios, bares, locais de hospedagem, serviços de saúde, locais de esporte, lazer ou turismo, escolas, semáforos e focos de pedestres, mobiliário e abrigos em pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo.

### **2.3. O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)**

A Lei nº 13.146 foi sancionada em 6 de julho de 2015, com *vacatio legis* de 180 dias. Também conhecida como Lei Brasileira de Inclusão (LBI), ela instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que trouxe significativo avanço normativo ao assegurar de forma mais clara o direito de as pessoas com deficiência serem incluídas na vida social nas mais diversas esferas, por meio de garantias básicas de acesso, a serem concretizadas por meio de políticas públicas.

Segundo Farias, Cunha e Pinto (2016), o Estatuto da Pessoa com Deficiência é fortemente influenciado pelos termos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, realizada em Nova York, em 2007. Na verdade, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, veio para positivar vários direitos que faziam parte da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da própria Constituição Federal, mas que careciam de uma lei que os regulassem.

A Lei, que está em vigor desde 2 de janeiro de 2016, destina-se a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Ela tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.

Um importante exemplo de positivação legal trazida pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência é o conceito de acessibilidade, que se firmou como direito fundamental da pessoa com deficiência. As previsões constitucionais não trouxeram o conceito de acessibilidade. Essa tarefa, primeiramente, foi cumprida pela Lei 10.098/2000 e, atualmente, é desempenhada pelo Estatuto, que em seu artigo 53, estatui que “a acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social”.

Outro dispositivo da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que merece destaque é o art. 93 da referida Lei:

Art. 93. Na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controles interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

Assim, desde a entrada em vigor da Lei, todos os órgãos de controle interno e de controle externo, a exemplo do TCU, devem observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes em todas as inspeções e auditorias que realizar.

Salienta-se que o artigo acima mencionado não se restringe à fiscalização somente do cumprimento dos dispositivos do próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência, mas de toda a legislação relativa à pessoa com deficiência, o que inclui também a Constituição Federal, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei nº 7.853/1989, a Lei nº 10.048/2000, a Lei nº 10.098/2000, o Decreto nº 3.298/1999, o Decreto nº 5.296/2004, o Decreto nº 9.296/2018, além das normas de acessibilidade vigentes, o que abrange todas as NBRs (Normas Brasileiras) sobre acessibilidade física e as normas sobre acessibilidade digital do Governo Federal, como o eMag – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico.

Com o objetivo de assegurar, em igualdade de condições, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, a Lei nº 13.146/2015 é transversal, abarcando as mais diversas áreas, tais como:

- Saúde;
- Educação;
- Moradia;
- Trabalho;
- Assistência Social;
- Previdência Social;
- Cultura, Esporte, Turismo e Lazer;
- Transporte e Mobilidade;
- Informação e Comunicação;
- Ciência e Tecnologia.

Face a essa regulamentação, a acessibilidade, a partir da vigência do Estatuto da Pessoa com Deficiência, passa a ser específico e expreso objeto de controle. Assim, a observação da legislação correlata ao tema deverá ser verificada pelos tribunais de contas em relação a seus jurisdicionados quando da realização das ações de controle, desde janeiro de 2016.

### **3. A atribuição do TCU na fiscalização dos requisitos de acessibilidade e de inclusão social das pessoas com deficiência**

Conforme já destacado no primeiro capítulo, a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, caput, impõe aos tribunais de contas, na condição de órgão auxiliar do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, o dever de fiscalizar os entes públicos em diversas áreas e pontos de vista. A reprodução do modelo federal para as esferas estaduais e municipais ocorre por força do caput do art. 75 de nossa Carta Magna. Vejamos:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.”

De acordo com os dispositivos constitucionais transcritos acima, o controle exercido pelos tribunais de contas deve abranger, ao menos, as áreas financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e deve ser norteado pelo exame da legalidade, da economicidade e da legitimidade. Ou seja, a competência e a jurisdição dos órgãos de controle externo levam à conclusão de que lhes cabe cobrar ações dos entes públicos no que se refere à implementação de boas condições de acessibilidade em seus imóveis e serviços.

Entretanto, se ainda restava alguma dúvida quanto à competência dos Tribunais de Contas quanto à fiscalização da implementação da acessibilidade e da inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos, essa dúvida foi resolvida com a instituição da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), que prevê em seu art. 93 que, na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

Essa competência abrange, quando for o caso, cobrança de ações por parte dos entes que devem fiscalizar os particulares quanto à adoção de medidas favoráveis à acessibilidade. Dessa forma, ao compelir outros órgãos de fiscalização no controle do

cumprimento das normas de acessibilidade, estariam os tribunais de contas, de modo indireto, auxiliando na promoção da acessibilidade.

Nesse sentido, a atuação do Tribunal de Contas da União, no que diz respeito ao cumprimento das normas de acessibilidade pelas entidades e órgãos públicos, é bastante recente. De qualquer forma, pode-se dizer que, assim como a sociedade brasileira, os tribunais de contas vêm despertando para a questão da acessibilidade, buscando garantir o respeito a relevantes princípios fundamentais e o cumprimento de importantes normas voltadas para as pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Diante desse cenário, o presente capítulo se dedica a analisar as principais atribuições do Tribunal de Contas da União na fiscalização dos requisitos de acessibilidade e de inclusão social das pessoas com deficiência.

### **3.1. Instrumentos de Fiscalização na Promoção da Acessibilidade e da Inclusão da Pessoa com Deficiência**

O Tribunal de Contas da União pode exercer o controle sobre questões relativas à acessibilidade por meio dos processos de contas ou por meio dos processos de fiscalização previstos em seu Regimento Interno.

Com a prolação do Acórdão 2170/2012 pelo Plenário do TCU, houve determinação para que as unidades técnicas do Tribunal passassem a analisar as medidas adotadas pelos órgãos ou entidades prestadores de contas com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade:

“9.9. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que elabore estudos com vistas à inclusão, na próxima decisão normativa que regulamentará o conteúdo das tomadas e prestações de contas ordinárias, dentre as matérias que devem ser analisadas e registradas no relatório de auditoria de gestão, a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis;”.

Dessa forma, o TCU pode, por meio dos processos de contas, julgar as contas anuais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal no que diz respeito ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, inclusive responsabilizando os respectivos gestores públicos pelo não cumprimento dessas normas.

Confirmada alguma irregularidade no julgamento das contas, inclusive no que diz respeito às normas de acessibilidade, o Tribunal de Contas da União pode aplicar

sanções aos gestores envolvidos, além de fazer determinações e recomendações com o intuito de corrigir tais irregularidades, conforme preceitua o art. 71, incisos II, IV, VI, VIII, IX e X, e § 2º, da Constituição Federal.

Além da fiscalização por meio dos processos de contas anuais, o Tribunal de Contas da União pode lançar mão também dos instrumentos de fiscalização previstos no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal (grifo nosso):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Segundo Furtado (2016, p. 972), a auditoria é o processo de mais amplo escopo no TCU. Elas podem ser divididas em de conformidade, que examinam a adequação da gestão ao ordenamento jurídico, ou operacionais, que avaliam a eficiência e a eficácia de determinado programa de governo (auditorias de desempenho operacional) ou a efetividade das atividades e programas governamentais (avaliações de programas).

No primeiro grupo (auditorias de conformidade) se encontram as auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Já no segundo grupo, se encontram as auditorias de natureza operacional.

### **3.2. Auditorias Contábeis, Financeiras e Orçamentárias**

Quanto às inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária (art. 71, inciso IV, da CF/1988), o tema acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência é observado sob um ponto de vista que busca revelar o interesse governamental na execução das políticas voltadas para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, eis que pode vir a evidenciar, por meio de números, o quanto estaria disponível e o quanto efetivamente se despende no cumprimento das normas relativas à acessibilidade. Ou seja, tais espécies de fiscalização podem vir a mostrar que as estruturas administrativas e as soluções orçamentárias e contábeis não estão devidamente preparadas para que os recursos destinados à acessibilidade sejam correta e fielmente empregados em seus objetivos.

Nas fiscalizações destas naturezas, é verificada a estrita obediência às mais diversas normas legais e infralegais, tais como as leis orçamentárias anuais, as leis de

diretrizes orçamentárias, os planos plurianuais, a Lei 4.320/1964 e a Lei 6.404/1976. Além disso, deve-se analisar o quanto se fez e o quanto precisa ser feito para que sejam cumpridas as normas relativas à acessibilidade, principalmente a Lei 13.146/2015, a Lei 10.048/2000, a Lei 10.098/2000 e o Decreto 5.296/2004.

Um dos itens que necessita ser verificado é o que preconiza o art. 23, *caput*, da Lei 10.098/2000:

Art. 23. A Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso.

O Decreto 5.296/2004, em seu art. 19, § 2º, também determina ao Poder Público que garanta dotação orçamentária para ampliar o número de acessos nas edificações de uso público a serem construídas, ampliadas ou reformadas livres de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade:

Art. 19. A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade.

(...)

§ 2º Sempre que houver viabilidade arquitetônica, o Poder Público buscará garantir dotação orçamentária para ampliar o número de acessos nas edificações de uso público a serem construídas, ampliadas ou reformadas.

Além de fiscalizar o aspecto da legalidade, nas fiscalizações das espécies contábil, financeira e orçamentária, também é verificado o aspecto da legitimidade. Nessa análise, o TCU verifica a obediência aos direitos fundamentais e aos princípios vinculados à dignidade humana.

Nesse contexto, a análise da legitimidade dos atos pelo Tribunal leva em conta os fatores que se referem ao bem-estar das pessoas com deficiência. A harmonia e o bem-estar da sociedade como um todo não poderia ser alcançado senão pelo atendimento das necessidades específicas das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Além dos aspectos da legalidade e da legitimidade, nas fiscalizações contábil, financeira e orçamentária também é verificado o aspecto da economicidade. Em relação à questão da acessibilidade, essa avaliação concentra-se no exame da qualidade do emprego dos recursos públicos, sob o critério da proporção dos benefícios trazidos à sociedade em relação aos custos despendidos pela Administração Pública.

Paulo Soares Bugarin (2004) esclarece o papel do Tribunal de Contas da União no que se refere à análise da economicidade:



“...infere-se que o princípio constitucional da economicidade da gestão dos recursos e bens públicos autoriza o órgão técnico encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional – in casu, o TCU –, ao exame, em especial, *pari passu*, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos, vis-à-vis o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a conseqüente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social” (BUGARIN, 2004, p. 140).

Dessa forma, a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária no que se refere à implementação, pelos órgãos e entidades públicos, das exigências normativas relativas à acessibilidade provê o Tribunal de Contas da União de importantes instrumentos para avaliar os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade dessas ações em prol do bem-estar das pessoas com deficiência.

### **3.3. Auditorias Operacionais**

As auditorias de natureza operacional são as mais complexas e abrangentes, por isso tem grande importância na avaliação das condições de acessibilidade proporcionadas pelos órgãos e entidades da administração pública.

De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (BRASIL, 2010a).

Ao avaliar a eficiência na implementação dos requisitos de acessibilidade, as auditorias de natureza operacional estão, também, avaliando a aplicação desse importante princípio consagrado no art. 37 da Constituição Federal. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002), o princípio da eficiência se apresenta sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

A eficácia e a efetividade são dimensões de desempenho que, em algum sentido, estão abrangidos pelo princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Enquanto a primeira dimensão refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição, a segunda refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população (BRASIL, 2010a).

Já o aspecto da economicidade, nas auditorias operacionais, ganha especial importância. Procedimentos mais eficientes implicam em resultados qualitativa e quantitativamente melhores, bem como na minimização de despesas. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, a economicidade refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição, minimizando os custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade (BRASIL, 2010a).

O princípio da economicidade tem estreita relação com o princípio da razoabilidade. Paulo Bugarin esclarece que, nas deliberações do TCU, “o controle da economicidade se balizou, exclusiva e conjuntamente, implícita ou explicitamente, por um juízo de razoabilidade” (BUGARIN, 2004, p. 180).

Ao realizar uma auditoria operacional para avaliar os requisitos de acessibilidade, o TCU verifica as exigências legais em sentido *lato sensu*. Além dos dispositivos constitucionais, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e das Leis e Decretos, são verificadas também as normas infralegais que tratam sobre o tema. Ao prescrever a obediência às normas técnicas, dentre as quais se destaca as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) deixou pouca margem de discricionariedade para o gestor público implementar os requisitos de acessibilidade.

Dois exemplos de normas infralegais que devem servir de parâmetro para as fiscalizações operacionais do TCU são o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico do Governo Federal (eMag) e a ABNT NBR 9050

O Governo Brasileiro desenvolveu o eMag em 2004. O documento traz recomendações para que a acessibilidade nos sítios dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal seja implementada de forma padronizada e em conformidade com as melhores práticas internacionais (BRASIL, 2014).

No que diz respeito à acessibilidade física, a principal norma é a ABNT NBR 9050. Essa Norma Brasileira trata da acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos.

O detalhamento das exigências de acessibilidade pode também ser tratado em normas internas ou regulamentares de entes públicos. Um exemplo é a Resolução 280, de 11/7/2013, da Agência Nacional de Aviação Comercial (ANAC), que dispõe “sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo e dá outras providências” (BRASIL, 2013).

Um outro exemplo é Resolução 3871, de 1º/8/2012, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que é responsável por fiscalizar as empresas que prestam serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros. Essa resolução estabelece “procedimentos a serem observados pelas empresas transportadoras, para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e, dá outras providências”.

Ao realizar auditorias operacionais nas agências reguladoras acima citadas, o TCU poderia averiguar se tais órgãos estão cumprindo com seus deveres legais de fiscalizar as companhias aéreas e as empresas de transporte rodoviário de passageiros, respectivamente.

O controle sobre a atividade fiscalizatória de outros entes públicos não deve se restringir às entidades de regulação, mormente às agências reguladoras. Há órgãos que, embora não façam parte do rol de entidades eminentemente fiscalizadoras, também exercem, em algum sentido, o controle. O Ministério da Educação (MEC) é um exemplo. Ele exerce controle sobre os estabelecimentos de ensino, podendo exigir o cumprimento dos requisitos de acessibilidade por parte desses estabelecimentos. A Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) reserva um capítulo inteiro (Capítulo IV) ao direito à educação. O art. 27 da referida Lei destaca:

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.  
Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.

Já o art. 28 da mesma Lei estabelece vários requisitos para a educação inclusiva que deverão ser assegurados, criados, desenvolvidos, implementados, incentivados, acompanhados e avaliados pelo Poder Público.

Nesse sentido, cabe ao TCU fiscalizar o Ministério da Educação para verificar se ele está exercendo seu poder de controle sobre os estabelecimentos de ensino no que diz respeito ao implemento de uma educação inclusiva para as pessoas com deficiência.

### **3.4. Fiscalização Patrimonial**

A fiscalização patrimonial está relacionada com a própria execução orçamentárias no sentido de mudanças patrimoniais, sendo que as alterações patrimoniais devem ser fiscalizadas permanentemente pelo Estado. (HARADA, 2010, p. 88)

Ao realizar a fiscalização patrimonial, o TCU deverá considerar o aspecto da legalidade. Algumas Leis estabeleceram prazos para que as Administrações Públicas diretas e indiretas implementassem a acessibilidade nos edifícios de uso público. Uma dessas leis é a Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2.000, que estabeleceu em seu art. 23:

“Art. 23. A Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso.  
Parágrafo único. A implementação das adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas referidas no caput deste artigo deverá ser iniciada a partir do primeiro ano de vigência desta Lei.”

O Decreto 5.296/2004, que regulamenta a Lei acima, foi mais enfático ao estabelecer prazos para a Administração Pública. O seu art. 19 estabeleceu que:

“Art. 19. A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade”.

O parágrafo 1º, do mencionado artigo, fixou o prazo de 30 meses, a contar da data de sua publicação, para as edificações de uso público já existentes passassem a garantir acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Já o parágrafo 2º do mesmo artigo, em consonância com a Lei 10.098/2000, estabelece que:

“§ 2º Sempre que houver viabilidade arquitetônica, o Poder Público buscará garantir dotação orçamentária para ampliar o número de acessos nas edificações de uso público a serem construídas, ampliadas ou reformadas.”

Dessa forma, ao realizar uma auditoria de natureza patrimonial, o TCU deve emitir determinações aos órgãos e entidades públicas da Administração Pública Federal

que descumprirem os prazos definidos nos dispositivos acima mencionados, além de responsabilizar os gestores responsáveis pela infringência dessas normas.

### **3.5. Fiscalizações anteriores à Lei 13.146/2015**

Antes mesmo da instituição do Estatuto da Pessoa com Deficiência pela Lei 13.146/2015, o TCU tomou algumas medidas a fim de promover a acessibilidade e a inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos e entidades que fiscaliza.

Desde 2012, as condições de acessibilidade integram o rol de itens de verificação obrigatória no Fiscobras – plano de fiscalização anual que contempla o conjunto de ações do TCU para verificar o processo de execução das obras públicas financiadas com recursos federais. Tal iniciativa constituiu importante ação para garantir que as diversas obras financiadas com recursos públicos federais, espalhadas por todo o país, desde os municípios menores até as grandes cidades, sejam projetadas e executadas em conformidade com os requisitos de acessibilidade indispensáveis à autonomia e segurança das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Essa decisão está formalizada na Ata 39, de 21 de setembro de 2011, da Sessão Ordinária do Plenário do TCU.

A partir do exercício de 2014, um ano antes da aprovação da Lei 13.146/2015, o TCU determinou as suas unidades jurisdicionadas que, ao prestarem suas contas anuais ao TCU por meio de relatório de gestão, informassem as medidas adotadas com o objetivo de cumprir as normas de acessibilidade. A partir do exercício seguinte, as unidades jurisdicionadas que apresentam relatórios de gestão customizados também passaram a ter a obrigatoriedade de apresentar tais informações.

O relatório de gestão mencionado acima decorre da sua competência constitucional de julgar as contas dos gestores públicos, conforme prevê o art. 71, II, da Constituição Federal:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Entretanto, apesar de já existir considerável legislação estabelecendo requisitos de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência no sistema jurídico brasileiro, o TCU realizou poucas fiscalizações nessa área. No caso da acessibilidade, as normas

jurídicas anteriores à LBI já forneciam aos órgãos de controle critérios objetivos de avaliação, apesar de não obrigá-los a realizar tais fiscalizações.

Em 2012, o Tribunal de Contas da União concluiu auditoria de natureza operacional com o escopo de avaliar a acessibilidade nos prédios e serviços públicos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Como resultado dessa auditoria, o TCU prolatou o Acórdão nº 2170/2012-TCU-Plenário, no qual fez determinações e recomendações de natureza corretiva aos órgãos e entidades fiscalizados.

A auditoria foi realizada em seis órgãos e entidades públicas que possuíam a maior quantidade de unidades que prestavam atendimento ao público e nas quais havia maior afluxo de cidadãos na busca de atendimento presencial: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), Caixa Econômica Federal (Caixa), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e Defensoria Pública da União (DPU).

Ao se analisar o referido Acórdão, verifica-se que a maior parte das determinações teve como fundamento, exatamente, o descumprimento de dispositivos normativos relativos à acessibilidade. A falta de medidas para a promoção da acessibilidade, como visto, constitui desrespeito às normas legais e infralegais, o que tornou perfeitamente cabíveis deliberações no sentido de determinar ao órgão ou entidade pública o saneamento das falhas apresentadas, sob pena de o gestor público ser responsabilizado com multa caso não as cumpra. Uma das determinações do Acórdão 2170/2012-Plenário foi endereçada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para que elabore plano de abrangência nacional “com o objetivo de dotar órgãos e entidades públicas federais de plena acessibilidade”.

Destaca-se que algumas das ocorrências apontadas pelo TCU na auditoria realizada não se referiam ao descumprimento de leis, em sentido *lato sensu*, mas somente à indicação de melhorias. Nesse caso, o Tribunal fez apenas recomendações aos órgãos e entidades fiscalizadas. A não implementação das referidas recomendações não tem o poder de responsabilizar o gestor público, tendo em vista que não houve descumprimento de nenhum dispositivo legal.

Em outras fiscalizações, o Tribunal de Contas da União não agiu de ofício, mas por provocação por meio de denúncias e representações. De acordo com o art. 53 da Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Já a representação

está regulamentada no art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que define que têm legitimidade para representar ao TCU:

- I – o Ministério Público da União, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93;
- II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal;
- III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;
- IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;
- V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 246;
- VI – as unidades técnicas do Tribunal; e
- VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

Um exemplo de denúncia, com base no art. 53 da Lei 8.443/1992, que foi considerada procedente pelo Tribunal de Contas da União na área de acessibilidade foi acerca do descumprimento do art. 26 do Decreto 5.626/2005 e do art. 47 do Decreto 5.296/2004, que tratam, respectivamente, da obrigatoriedade de prestação de atendimento na Língua Brasileira de Sinais (Libras) pelos órgãos da administração pública, pelas empresas prestadoras de serviços públicos e pelas instituições financeiras em seus sítios eletrônicos e da acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores (internet), para o uso das pessoas portadoras de deficiência visual. Por meio do Acórdão nº 505/2016-TCU-Plenário, o Tribunal determinou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que tomasse medidas com vistas a cumprir a legislação acima e garantir a acessibilidade das pessoas surdas aos serviços públicos e das pessoas cegas aos portais e sítios eletrônicos do governo.

Há também casos em que a fiscalização teve como base representação, conforme previsto no art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Um exemplo foi a representação formulada pelo Ministério Público de Contas acerca do descumprimento do art. 93 da Lei 8.231/1991 por parte da Caixa Econômica Federal, caracterizado pelo não preenchimento de postos de trabalho por pessoas com deficiência, no percentual mínimo indicado no inciso IV do citado dispositivo legal. O Acórdão 2977/2016-TCU-Plenário determinou que a referida empresa pública passasse a adotar metodologia a fim de verificar periodicamente o cumprimento do percentual mínimo de contratação de 5% de seus empregados, em relação ao total de empregos de seus quadros, conforme disposto no inciso IV do art. 93 da Lei 8.213/1991.

### **3.6. O dever de fiscalizar após a Lei 13.146/2015**

O TCU elabora, anualmente, um Plano de Controle Externo que contém o planejamento das fiscalizações que serão realizadas pelo Tribunal ao longo do ano, conforme prevê o art. 188-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 188-A. As ações de controle externo obedecerão a plano de controle externo, proposto pela Presidência, de acordo com o plano estratégico e as diretrizes do Tribunal e das Contas do Presidente da República.

Parágrafo único. O plano será elaborado em consulta aos relatores das listas de unidades jurisdicionadas e das Contas do Presidente da República, e será aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado. (BRASIL, 2011b)

Além das fiscalizações previstas em seu Plano de Controle Externo, o TCU também realiza fiscalizações que não estão previstas no plano, mas que são fruto de denúncias e representações.

As denúncias de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União podem ser feitas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, conforme prevê o art. 53 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Já as representações acerca de irregularidades ou ilegalidades perante o TCU podem ser feitas por qualquer dos legitimados listados no art. 237 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Como se viu no item anterior, o TCU realizou algumas auditorias em acessibilidade de forma pontual, que estavam previstas em seu Plano de Controle Externo ou que foram iniciadas por conta de denúncias e representações.

Antes da entrada em vigor da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em 2 de janeiro de 2016, não havia nenhum dispositivo legal que obrigasse o Tribunal de Contas da União ou outros órgãos de controle interno ou externo a avaliar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

Um exemplo de fiscalização realizada pelo TCU antes de 2 de janeiro de 2016 que poderia ter avaliado as normas de acessibilidade, mormente as normas de acessibilidade digital, foi a auditoria de natureza operacional destinada a avaliar o planejamento e a gestão do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos, em uma perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão.



O relatório produzido pela unidade técnica do TCU e que deu origem ao Acórdão 1789/2015 não incluiu a avaliação dos critérios de acessibilidade previstos pela legislação no escopo da auditoria realizada no Portal da Previdência Social em 2014.

Diante desse fato, foi necessário que o Ministério Público de Contas junto ao TCU ingressasse com representação perante o Tribunal para que fosse realizada nova auditoria com objetivo de avaliar a acessibilidade do Portal da Previdência Social e dos serviços previdenciários ofertados eletronicamente pelo INSS.

Essa nova auditoria resultou no Acórdão 4841/2017-TCU-1ª Câmara que determinou ao INSS que apresentasse plano de ação contendo as medidas a serem adotadas com vistas a assegurar que o Portal da Previdência Social e todos os serviços previdenciários implantados atual ou futuramente no canal Internet sejam, de forma plena e efetiva, acessíveis às pessoas com deficiência, garantindo, entre outras condições necessárias e suficientes, que seu desenvolvimento e implementação atenda às políticas, diretrizes e especificações técnicas recomendadas pelo Modelo de Acessibilidade do Governo Eletrônico (e-MAG).

Caso a auditoria inicial, de 2014, tivesse sido realizada na vigência da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), o Tribunal de Contas da União teria o dever de observar o cumprimento das normas relativas à acessibilidade digital no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme prevê o art. 93 da Lei Brasileira de Inclusão:

Art. 93. Na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes. (BRASIL, 2015)

Entretanto, mesmo após 2 de janeiro de 2016, o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, não tem incorporado às suas normas de fiscalização a obrigatoriedade de observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.

Os diversos tipos de fiscalização realizadas pelo TCU são normatizadas por meio de Normas, Manuais, Orientações e Padrões que são seguidos pelos auditores de controle externo em seus trabalhos.

O principal normativo do Tribunal de Contas da União na área de controle externo é o documento intitulado Normas de Auditoria do TCU (NAT), que foi aprovado pela Portaria-TCU nº 280, de 8 de dezembro de 2010. As NAT, como são conhecidas,

são de aplicação abrangente e podem ser utilizadas nos diversos trabalhos de fiscalização executados pelo tribunal, tais como auditorias de obras, auditorias operacionais, inspeções, monitoramentos, representações, entre outros. Essa norma sofreu uma revisão em junho de 2011, por meio da Portaria-TCU nº 168, de 30 de junho de 2011. Nenhuma nova revisão ocorreu após essa data. (BRASIL, 2011a)

Além das NAT, que é uma norma de caráter geral e abrange os vários tipos de fiscalizações realizadas pelo Tribunal, o TCU instituiu também normas mais específicas, que se aplicam somente a determinados tipos de trabalhos. Para as inspeções e auditorias, que são os tipos de fiscalização exigidos pela Lei nº 13.146/2015, em seu art. 93, o TCU editou as seguintes normas: Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC), Orientações para Auditoria de Conformidade (OAC), Manual de Auditoria Operacional, Manual de Auditoria Financeira e Portaria-Segecex nº 29/2010, que disciplina a realização de inspeções.

No que diz respeito às auditorias de conformidade, o TCU editou dois documentos. O primeiro, aprovado pela Portaria-Segecex 26/2009, define os Padrões de Auditoria de Conformidade (PAC) e tem o objetivo de definir os padrões gerais, de planejamento, execução, elaboração do relatório e controle de qualidade das auditorias de conformidade realizadas pelo TCU. Já o segundo, chamado de Orientações para Auditoria de Conformidade (OAC), foi aprovado pela Portaria-Adplan 1/2010 e contempla as melhores práticas para elaboração dos principais papéis de trabalho e relatórios de auditoria previstos no PAC. Nenhum dos dois documentos sofreu nenhuma atualização após 2009 e 2010, respectivamente. (BRASIL, 2009b, 2010b)

A normatização das auditorias de natureza operacional no TCU é feita pelo Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4 de 26/02/2010. Esse manual tem o objetivo de definir princípios e padrões que orientam a realização e o controle de qualidade das auditorias operacionais a cargo das unidades técnicas do Tribunal. Da mesma forma, não houve nenhuma atualização do Manual de Auditoria Operacional após 26/02/2010. (BRASIL, 2010a)

Das normas do Tribunal de Contas da União, a única que foi elaborada após a vigência da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) foi o Manual de Auditoria Financeira, instituído em 2016. Esse manual tem como objetivo fornecer orientação aos auditores de demonstrações financeiras de órgãos e entidades do setor público para a realização de auditorias financeiras. Apesar de ser um manual editado em 2016, ele não trata sobre o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência

e das normas de acessibilidade vigentes, conforme dispõe o art. 93 do Estatuto da Pessoa com Deficiência. (BRASIL, 2016)

Além da auditoria, o outro instrumento de fiscalização citado pela Lei nº 13.146/2015 é a inspeção. A inspeção, no Tribunal de Contas da União, é normatizada pela Portaria-Segecex nº 29/2010, a qual estabelece padrões metodológicos para execução de trabalhos mediante utilização desse instrumento de fiscalização. A referida Portaria não sofreu nenhuma atualização desde sua edição. (BRASIL, 2010c)

Em conformidade com o princípio da legalidade em sentido estrito, de acordo com o art. 93 da Lei nº 13.146/2015, todos os órgãos de controle interno e externo, em que se inclui o Tribunal de Contas da União, devem observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes na realização de todos os trabalhos de fiscalização dos tipos inspeção e auditoria.

Caso, a auditoria ou a inspeção não comporte, por algum motivo, a verificação do cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade, o relator do processo de fiscalização deve justificar essa impossibilidade. Essa justificativa seria necessária em virtude do princípio da motivação, que segundo Furtado (2016, p. 105), obriga o administrador a indicar as circunstâncias de fato e de direito que o levou a adotar qualquer decisão no âmbito da administração pública.

## **Conclusão**

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas tem por objetivo promover a acessibilidade e a inclusão social das pessoas com deficiência de modo a permitir que essas pessoas participem plenamente, com independência, “de todos os aspectos da vida”. A Convenção prevê que as pessoas com deficiência devem ter acesso ao “meio físico, ao transporte, à informação e comunicação”, em igualdade de oportunidade com os demais. Ao mencionar a igualdade de oportunidade, a Convenção colocou a acessibilidade em um patamar de qualidade que não seja inferior ao fornecido às demais pessoas.

A Convenção obriga os Estados-Partes a desenvolverem políticas públicas voltadas para a acessibilidade. Essas políticas devem objetivar que as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida tenham iguais oportunidades na vida, algo que tem uma abrangência maior do que a simples melhoria nas condições de acesso aos meios físicos, de transporte ou de comunicação.

Dessa forma, a acessibilidade deve ser vista, antes de tudo, como uma questão de justiça. Ela deve ser vista sobre o prisma da inclusão social, da igualdade, da moral e da justiça. Ainda que, em uma dada situação, uma determinada medida não favoreça a maior parte da sociedade, tal providência, caso esteja em consonância com os direitos fundamentais consagrados na Constituição ou com os princípios de justiça assimilados pela comunidade, deve ser efetivada.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas influenciou muito o ordenamento jurídico brasileiro, que possui diversas normas que preveem a implantação de recursos de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência. A Lei nº 13.146/2015, que passou a ter vigência a partir de 2 de janeiro de 2016 e instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, é um exemplo dessa influência. Ela teve como base a Convenção, que foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos a ser incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro como emenda constitucional.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência tem por objetivo assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. Ele trouxe significativo avanço normativo ao assegurar de forma mais clara o direito de as pessoas

com deficiência serem incluídas na vida social nas mais diversas esferas, por meio de garantias básicas de acesso, a serem concretizadas por meio de políticas públicas. Na verdade, a Lei que instituiu o Estatuto veio para positivar vários direitos que faziam parte da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da própria Constituição Federal, mas que careciam de uma lei que os regulamentassem.

Entretanto, de nada adianta o Brasil possuir normas prescritivas de direitos, se as políticas públicas não são implementadas de forma efetiva, a fim de promover a inclusão social das pessoas com deficiência e de garantir a acessibilidade. O gestor público responsável por implementar essas políticas precisa ser fiscalizado, de forma que seja responsabilizado caso não execute seu papel legal de cumprir as normas de acessibilidade e a legislação relativa à pessoa com deficiência.

A fiscalização para avaliar o cumprimento dessas normas é realizada pelo sistema de controle interno de cada poder e pelo controle externo, que, na esfera federal, fica a cargo do Congresso Nacional e é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O TCU possui diversas competências previstas na Constituição Federal, dentre as quais se destaca a prevista no art. 71, inciso IV: "realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário...".

Com exceção das inspeções e auditorias solicitadas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, por Comissão técnica e por Comissão de inquérito, o TCU tem plena discricionariedade para escolher os temas que serão objeto de fiscalização. Essas fiscalizações fazem parte do Plano de Controle Externo, que contém o planejamento das fiscalizações que serão realizadas pelo Tribunal ao longo do ano e que é aprovado pelo Plenário do Tribunal em sessão de caráter reservado, conforme prevê o art. 188-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Contudo, a discricionariedade do TCU para escolher o que deve e o que não deve ser fiscalizado foi restringida, no que diz respeito à acessibilidade e aos direitos das pessoas com deficiência, com a entrada em vigor da Lei nº 13.146/2015. Essa Lei obriga os órgãos de controle interno e de controle externo a fiscalizarem o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes quando da realização de inspeções e de auditorias, conforme prevê seu art. 93.

Antes da vigência da lei que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, apesar de já existirem várias normas prevendo requisitos de acessibilidade e de inclusão das pessoas com deficiência no sistema jurídico brasileiro, o TCU havia realizado poucas fiscalizações nessa área. Nos últimos anos, o Tribunal realizou apenas duas auditorias na área de acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência, ambas de natureza operacional. A primeira, concluída em 2012, fiscalizou o cumprimento das normas de acessibilidade nos prédios e serviços públicos de seis órgãos e entidades da administração pública federal, escolhidos pelo próprio Tribunal (Acórdãos 2.170/2012-TCU-Plenário e 3.244/2013-TCU-Plenário). Já a segunda auditoria avaliou a governança da política pública para pessoas com deficiência no âmbito do Plano Viver sem Limite, que é o plano nacional para a pessoa com deficiência do governo federal (Acórdão 2.140/2017-TCU-Plenário).

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.146/2015, o TCU deveria ter incorporado a suas normas de fiscalização de controle externo a obrigatoriedade de observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes. Entretanto, até a presente data, nenhuma norma de auditoria e de inspeção do Tribunal foi atualizada e tais fiscalizações continuam sendo realizadas da mesma forma que eram realizadas antes da vigência da lei, sem avaliar o cumprimento das questões de acessibilidade e dos direitos das pessoas com deficiência pelos órgãos e entidades da administração pública federal.

Conclui-se, dessa forma, que o Tribunal de Contas da União está descumprindo o art. 93 da Lei nº 13.146/2015 desde 2 de janeiro de 2016. Entende-se que o referido dispositivo prevê que todos os órgãos de controle interno e externo devem observar o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes na realização de todas as inspeções e auditorias, devendo, em conformidade com princípio da motivação, justificar a impossibilidade de verificação de tais critérios.

## Referências bibliográficas

AGUIAR, Afonso Gomes. AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional*. 2ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum, 2008.

AMARAL JÚNIOR, Antônio Carneiro et al. *Normas de Auditoria Governamental – NAGS Aplicáveis ao Controle Externo*. 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. (pp. 63-72) In: FREITAS, Ney José de (coord.). *Tribunais de Contas. Aspectos Polêmicos. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência**. Revista Digital do TCEPR. Número 1. 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). **Resolução nº 280, de 11 de julho de 2013 - Dispõe sobre os procedimentos relativos à acessibilidade de passageiros com necessidade de assistência especial ao transporte aéreo e dá outras providências**. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-280-de-11-07-2013> >. Acesso em: 24 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). **Resolução nº 3.871, de 1º de agosto de 2012 - Estabelece procedimentos a serem observados pelas empresas transportadoras, para assegurar condições de acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida na utilização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e, dá outras providências**. 2012a. Disponível em: < [http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/17277/Resolucao\\_n\\_\\_3871.html](http://portal.antt.gov.br/index.php/content/view/17277/Resolucao_n__3871.html) >. Acesso em: 24 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. **Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. **Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da**

**Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências..** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000. **Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.** 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L10048.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L10048.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.** 2000b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10098.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG).** 2014. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/eMAGv31.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.** 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.170/2012**. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 15/08/2012. 2012b. Disponível em: < <http://www.tcu.gov.br> >. Acesso em: 24 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Financeira**. 2016. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional** (Portaria-Segecex nº 4/2010). 2010a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Normas de Auditoria do TCU** (Portaria-TCU nº 280/2011). 2011a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Auditoria de Conformidade** (Portaria-Adplan nº 1/2010). 2010b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Padrões de Auditoria de Conformidade** (Portaria-Segecex nº 26/2009). 2009b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Portaria-Segecex nº 29/2010 – Disciplina a realização de inspeções no TCU**. 2010c. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União** (Resolução-TCU nº 246/2011). 2011b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BUGARIN, Paulo. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**, 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CASSARRO, Antonio Carlos. *Controles internos e segurança de sistemas: prevenindo fraudes e tornando auditáveis os sistemas*. São Paulo: LTr, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, Cristiano Chaves de; CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Estatuto da pessoa com deficiência comentado**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. *Tribunal de Contas: Julgamento e Execução*. Campinas: Edicamp, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria, jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. (pp. 89-116) In: FREITAS, Ney José de (coord.). *Tribunais de Contas. Aspectos Polêmicos. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Moacir Marques da. *Curso de Auditoria Governamental*. São Paulo: Atlas, 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Unicamp, 2002.

TORRES, Caroline de Fátima da Silva. *Entidades Fiscalizadoras Superiores dos países integrantes do Mercosul e perspectivas de controle externo a partir do EFSUL*. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 1, nº 11, p. 7036-7060, 2012.

VUOLO, Cassyra Lucya Barros. *Os Tribunais de Contas como Instrumento de Construção da Cidadania*. Cuiabá: edição da autora, 2007.